

Rechtswirkungsforschung revisited: Stand und Perspektiven der rechtssoziologischen Wirkungsforschung

Wrase, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wrase, M. (2018). *Rechtswirkungsforschung revisited: Stand und Perspektiven der rechtssoziologischen Wirkungsforschung*. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, P 2018-005). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://hdl.handle.net/10419/181863>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Wrase, Michael

Working Paper

Rechtswirkungsforschung revisited: Stand und Perspektiven der rechtssoziologischen Wirkungsforschung

WZB Discussion Paper, No. P 2018-005

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Wrase, Michael (2018) : Rechtswirkungsforschung revisited: Stand und Perspektiven der rechtssoziologischen Wirkungsforschung, WZB Discussion Paper, No. P 2018-005, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:
<http://hdl.handle.net/10419/181863>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Michael Wrase

Rechtswirkungsforschung revisited

Stand und Perspektiven der rechtssoziologischen
Wirkungsforschung

Discussion Paper

P-2018-005

August 2018

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Reichpietschufer 50
10785 Berlin
www.wzb.eu

Das Urheberrecht liegt beim Autor.

Discussion Papers des WZB dienen der Verbreitung von Forschungsergebnissen aus laufenden Arbeiten im Vorfeld einer späteren Publikation. Sie sollen den Ideenaustausch und die akademische Debatte befördern. Die Zugänglichmachung von Forschungsergebnissen in einem WZB Discussion Paper ist nicht gleichzusetzen mit deren endgültiger Veröffentlichung und steht der Publikation an anderem Ort und in anderer Form ausdrücklich nicht entgegen. Discussion Papers, die vom WZB herausgegeben werden, geben die Ansichten des jeweiligen Autors wieder und nicht die der gesamten Institution WZB.

Michael Wrase

Rechtswirkungsforschung revisited

Stand und Perspektiven der rechtssoziologischen Wirkungsforschung

Discussion Paper P-2018-005

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2018)

Zusammenfassung

Der Beitrag gibt einen Überblick über den Stand der Wirkungsforschung zum Recht. Ausgehend von der Bedeutung von Wirkungsanalysen für die politisch-administrative Praxis erläutert er die Verfahren der prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung und der ex-post Evaluation von Gesetzen. Anschließend wendet er sich der Frage nach dem Wert von Rechtswirkungsforschung als Grundlagenforschung zu. Dieser, so wird gezeigt, liegt in der Verknüpfung von empirischen Einsichten zur Wirkung und Wirksamkeit von Rechtsnormen auf der einen und vorsichtigen theoretischen Verallgemeinerungen auf der anderen Seite. Als Felder der Rechtswirkungsforschung werden die Implementationsforschung, die Mobilisierungsforschung sowie die Wirksamkeits-/Effektivitätsforschung dargestellt und erläutert. Der Beitrag argumentiert dafür, sich zukünftig weniger mit Ziel- und Kausalitätsfragen als vielmehr mit den (potentiellen) Wirkungsweisen unterschiedlicher Regelungsmodi zu befassen. Zuletzt werden die rechtlich-normativen Implikationen der Wirkungsanalyse aufgezeigt.

Summary

This article gives an overview of current legal impact studies. Starting with the significance of impact analysis for political-administrative practice, it describes the procedures for prospective impact assessment and the ex-post evaluation of laws. It then turns to describe the value of impact research as basic research. The value is shown to lie in the connection between empirical insights into the impact and effectiveness of legal norms and careful theoretical generalizations. As fields of impact analysis implementation research, mobilization research and effectiveness research are presented and explained. The author argues for, instead of dealing with aim and causality questions, focusing on the (potential) pathways of impact preconditioned by various types of regulation.

Inhaltsverzeichnis

1. Die Ausgangsfrage: Wie wirkt Recht?	5
2. Das administrativ-politische Interesse an Wirkungsforschung	6
3. Gesetzesfolgenabschätzung (GFA).....	7
4. Ex-post Evaluation von Gesetzen	10
5. Rechtswirkungsforschung als Grundlagenforschung	13
5.1 Implementationsforschung	15
5.2 Mobilisierungsforschung.....	18
5.3 Wirksamkeits- bzw. Effizienzforschung	19
5.4 Verengungen der Wirkungsforschung und ihre Überwindung.....	23
6. Die verschiedenen Wirkungsweisen von Recht.....	24
7. Typologien von Regelungsmodi.....	27
8. Rechtlich-normative Implikationen der Wirkungsforschung	30
9. Fazit.....	32

1. Die Ausgangsfrage: Wie wirkt Recht?

Wie wirkt Recht? – Diesen Titel trug der erste Kongress der rechtssoziologischen Vereinigung Deutschlands, Österreichs und der Schweiz, der 2008 an der Universität Luzern stattfand. Nicht nur die Veranstaltenden waren von der großen Bandbreite und Qualität der unter dieser Fragestellung präsentierten Forschung aus unterschiedlichen Fachdisziplinen überrascht.¹ Die Frage nach der Wirkung von Recht beschäftigt die Wissenschaft offensichtlich deutlich intensiver, als es bei einem ersten Blick auf das eher wenig entwickelte Feld der Rechtswirkungsforschung scheint. Lawrence Friedmann hat die Wirkungsforschung kürzlich in einem Buch mit dem prägnanten Titel „Impact“ („Wirkung“) als – neben den sozialen Entstehungsbedingungen des Rechts – eine der zwei fundamentalen Fragen der Rechtssoziologie bezeichnet (Friedmann 2016: 1 f.). Gleichzeitig weist er darauf hin, dass nur die wenigsten einschlägigen wissenschaftlichen Studien und Veröffentlichungen explizit das Label der ‚Wirkungsforschung‘ tragen, auch wenn sie diesem Bereich zuzuordnen seien (Friedmann 2016: 2). Die disziplinäre Vielfalt mit ihren unterschiedlichen Methoden und Blickwinkeln, aus denen das Thema wissenschaftlich bearbeitet wird, ist für die von Anfang an inter- bzw. transdisziplinär aufgestellte angloamerikanische *Law and Society*-Forschung dabei deutlich weniger ein Problem, als dies in der stark fachdisziplinär geprägten deutschsprachigen Wissenschaftslandschaft der Fall ist, wo Politikwissenschaft, Ökonomie, Rechtswissenschaft und Rechtssoziologie weitgehend getrennt voneinander agieren und nur in seltenen Fällen (explizit) aufeinander Bezug nehmen (dazu bereits Bryde 2000: 140, vgl. auch Wrase 2006).

¹ Raiser (2011: 172) bezeichnete den Kongress sogar als „ein Fest“ der Rechtsforschung. Die Abstracts der präsentierten Forschung finden sich bei Boulanger et al. (2008); wesentliche thematische Beiträge wurden in zwei Sammelbänden von Cottier et al. (2010) und Estermann (2009) veröffentlicht.

2. Das administrativ-politische Interesse an Wirkungsforschung

Dabei ist das Interesse an den Wirkungen von Recht kein ausschließlich oder primär akademisches. Wirkungsdenken bestimmt elementar die politisch-administrative Praxis. Ein instrumentelles Rechtsverständnis ist, wie Rottleuthner und Rottleuthner-Lutter (2010: 19) formulieren, für die heutige Gesetzgebung „eine Selbstverständlichkeit“. Der Gesetzgeber versucht „mit Hilfe der Setzung von Rechtsnormen bestimmte Wirkungen als Ziele zu erreichen. Ziele sind eine Teilmenge der möglichen Wirkungen eines Gesetzes.“ Von der *Wirksamkeit* oder *Effektivität* eines Gesetzes „kann man sprechen, wenn das Ziel oder die Ziele erreicht werden“ (Rottleuthner/Rottleuthner-Lutter 2010: 18). Dabei erreicht der Gesetzgeber seine Ziele in der Regel nicht unmittelbar, sondern vermittelt über eine Reihe von kausalen Handlungen verschiedener Akteure wie etwa öffentliche Verwaltungen, private Unternehmen etc., die dann im Ergebnis zu den gewünschten sozialen oder sonstigen ‚Wirkungen‘ führen sollen. So hatte die 2015 eingeführte „Mietpreisbremse“ bei Neuvermietungen von Wohnungen im BGB² zum Ziel, der Verdrängung einkommensschwächerer Mieter*innen auf dem Wohnungsmarkt, vor allem in Großstädten, entgegenzuwirken, indem Neuvermietungen bestimmten Mieterhöhungsgrenzen unterworfen wurden (s. BT-Drucks. 18/3121). Das Entgelttransparenzgesetz vom Juli 2017³ benennt als ausdrückliches Ziel „unmittelbare und mittelbare Entgeltdiskriminierung wegen des Geschlechts zu beseitigen“ und insoweit einen „Wandel in der Arbeitskultur“ hin zu einer Gleichstellung von Frauen und Männern zu unterstützen. Durch Auskunftsansprüche der Beschäftigten und entsprechende Pflichten von Betrieben mit mehr als 200 Beschäftigten soll eine verbesserte Durchsetzung der Entgeltgleichheit erreicht werden (BT-Drucks. 18/1113). Gesetzgebung reagiert in-

² §§ 556d – 556g BGB, eingefügt durch Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietNovG) vom 21.04.2015 (BGBl. I S. 610) m.W.v. 01.06.2015.

³ Art. 1 des Gesetzes zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2152).

soweit regelmäßig auf wahrgenommene soziale, wirtschaftliche, technische etc. Problemlagen, denen sie im Wege der Erzielung von *Wirkungen* durch Rechtsnormen bzw. Normprogramme begegnen will. Das spiegelt sich auch formal im Aufbau von in den Deutschen Bundestag eingebrachten Gesetzesentwürfen der Bundesregierung wider, die jeweils mit den Abschnitten „A. Problem und Ziel“, gefolgt von „B. Lösung“ beginnen.

3. Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)

Vor diesem Hintergrund ist es logisch, dass die politisch-administrative Praxis – teilweise mit intensiver wissenschaftlicher Beratung und Unterstützung – mittlerweile eine ganze Reihe von Instrumenten für eine Rationalisierung des Gesetzgebungsprozesses im Hinblick auf die Erfassung (potentieller) Wirkungen der Normsetzung entwickelt hat. Damit soll nicht zuletzt dem Anspruch an die „Rationalität des Rechts“ als einem „unhintergehbaren Maßstab“ moderner rechtsstaatlicher Gesetzgebung Rechnung getragen werden (Schulze-Fielitz 1988: 458; Führ 2010: 17). Das wichtigste und auch am weitesten entwickelte Instrument ist dabei die sogenannte Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), die in der Schweiz mittlerweile unter der breiter gefassten Bezeichnung „Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)“ und auf der europäischen und internationalen Ebene als „Regulatory Impact Analysis/Assessment (RIA)“ firmiert (vgl. Allio 2010; Karpén 2008: 81 ff.; speziell auch zu Österreich: Schäffer 2005). In Deutschland schreibt § 44 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vor, dass die Ministerien in ihren Gesetzgebungsvorhaben die „wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes“ darzustellen haben; dazu gehören ausdrücklich neben den „beabsichtigten Wirkungen“ auch die „unbeabsichtigten Nebenwirkungen“ sowie die „langfristigen Wirkungen“. Diesem hohen Anspruch an die Wirkungsermittlung versucht die GFA in drei „Modulen“ Rechnung zu tragen: der prospektiven, der begleitenden und der retrospektiven GFA (Böhret/Konzendorf 2000: 12 ff.).

Bereits im Vorfeld eines konkreten Gesetzgebungsverfahrens sollen in Bezug auf ein bestimmtes zu regulierendes Feld Regelungsalternativen entwickelt und mit Blick auf deren mögliche oder voraussichtliche Wirkungen verglichen werden; dafür steht ein ganzes Set an Instrumenten – wie Simulationen, Planspiele, aber auch die Analyse vorhandenen empirischen Materials über das Regelungsfeld – zur Verfügung (Böhret/Konzendorf 2001: 5 ff.). Die Durchführung einer solchen „prospektiven“ GFA erweist sich allerdings in der politisch-administrativen Praxis meist als schwierig, zum einen, weil sie in aller Regel eine relativ lange, häufig über eine Legislaturperiode hinausgehende Planungsphase für das Vorhaben erfordert, zum anderen, weil sie weitgehend unberücksichtigt lässt, dass die Entscheidung für bestimmte Regelungsalternativen primär auf der politischen Ebene getroffen werden (vgl. Sicko 2011a: 36). Das Erfordernis, unterschiedlichen gesellschaftlichen (Teil-)Interessen Rechnung zu tragen und Kompromisse zu schließen, ‚beißt sich‘ sehr häufig mit der Suche nach einem möglichst „optimalen“ Regulierungsmodell (Böhret/Konzendorf 2001: 89). Ein solches Vorgehen ist zudem mit dem demokratischen Prozess, insbesondere durch Einbindung des Parlaments und der Öffentlichkeit, nicht ausreichend verzahnt. Denn die prospektive GFA ist in Deutschland als Verfahren ausgestaltet, das in der Verantwortung der zuständigen Fachreferate liegt und in aller Regel rein (verwaltungs-)intern durchgeführt wird (Veit 2014).⁴ Wie empirische Forschungen zur Praxis der GFA gezeigt haben, existieren für das federführende Ressort dabei in aller Regel keine positiven Anreize, Transparenz über (potentielle) Gesetzesfolgen herzustellen. Diese beinhaltet aus Sicht der Ministerialverwaltung vielmehr das Potenzial, die regierungsinterne und später die parlamentarische Durchsetzungsfähigkeit eines Gesetzesentwurfs zu gefährden, was den dominierenden Handlungsrationaltäten – wie Herstellung von Durchsetzungsfähigkeit und in-

⁴ Allein die Zuständigkeit für den Normenkontrollrat (NKR) und den „Bürokratieabbau“ wurde im Bundeskanzleramt ressortübergreifend, aber weiter verwaltungsintern verankert, wobei sich das Verfahren vor dem NKR auf die Ermittlung der Bürokratiekosten eines Vorhabens beschränkt (dazu Veit/Heindl 2013).

formelle Entlastung der Leitungsebene – entgegenläuft (Veit 2014: 54). Das gilt umso mehr für das zweite Modul, die „begleitende“ GFA, die parallel zur Erarbeitung eines konkreten Gesetzesentwurfs stattfinden und diesen auf mögliche Folgen und Regelungsalternativen „abklopfen“ soll (vgl. Böhret/Konzendorf 2001: 89 ff.). Hier stellt sich zusätzlich das Problem des existierenden politischen und zeitlichen Handlungsdrucks.⁵

Sowohl die prospektive als auch die begleitende GFA sehen sich daher in der Praxis erheblichen Restriktionen ausgesetzt, weshalb der Prozess meistens relativ intransparent bleibt. Entsprechend finden sich in der Gesetzesbegründung in aller Regel nur sehr wenige Wirkungsaussagen (ausf. Sicko 2011b: 210 ff.). Fast immer heißt es dort: „Regierungsalternativen: keine“. Allerdings gibt es auch einige gelungene Beispiele einer vorausschauenden GFA,⁶ die dann allerdings Vorhaben betreffen, die Newig in seiner Studie zur symbolischen Umweltgesetzgebung als „Arbeitspferde des Rechts“ bezeichnet. Darunter fasst er Gesetze mit einem relativ hohen Effektivitätsanspruch, die aber „kaum mit politisch-strategischen Intentionen verbunden sind wie beispielsweise zahlreiche Normen des Bauplanungsrechts“ (Newig 2010: 305). Sozialpolitisch relevante Gesetzesvorhaben dürften nur in Ausnahmefällen unter diese Kategorie fallen.

Dennoch haben die vorausschauende und die begleitende GFA in der Praxis zumindest insofern eine nicht zu unterschätzende Bedeutung, als sie verwaltungsinterne Prozesse strukturieren und dafür sorgen können, dass wirkungsrelevantes Wissen systematisch in die Ausarbeitung von Vorhaben einbezogen wird (vgl. Veit 2014: 55); hierbei sind die genaue „Problemanalyse“, die „Analyse des Regelungsfelds“ und die Fragen nach der „Praktikabilität“ und „Adressatenorientie-

⁵ Wurde ein konkreter Entwurf ausgearbeitet, der die Zustimmung der Leitungsebene hat, wird er normalerweise nach den erforderlichen Abstimmungen mit den anderen beteiligten Ministerien dem Kabinett zum Beschluss zugeleitet und anschließend in den Bundestag eingebracht. In dieser Phase sind die o.g. entgegenstehenden Handlungsrationaltäten so stark, dass für die systematische Prüfung und Erwägung von Regelungsalternativen nur wenig Spielraum bleibt.

⁶ „Erprobt“ wurde die prospektive GFA an Gesetzen wie dem Landeswaldgesetz oder dem Zeugnenschutz in Rheinland-Pfalz (vgl. Böhret/Konzendorf 2000: 50 ff.).

rung“ der beabsichtigten Regelung wichtige Standards (vgl. Böhret/Konzendorf 2001).

4. Ex-post Evaluation von Gesetzen

Das dritte Modul der GFA stellt die retrospektive GFA dar, die darauf angelegt ist, nach Inkrafttreten des Gesetzes die Zielerreichung und sonstigen Wirkungen eines Gesetzes zu ermitteln (Böhret/Konzendorf 2001: 255 f.). In der Praxis hat sich allerdings für das Verfahren der nachfolgenden Bewertung von Gesetzeswirkungen der Begriff „Gesetzesevaluation“ durchgesetzt (vgl. Veit 2014: 39; Ziekow et al. 2013). Unter Evaluation wird allgemein die wissenschaftliche oder zumindest systematische Untersuchung der Wirkungen politischer und administrativer Interventionen und Programme verstanden (Bogumil/Jann 2009: 178; Wollmann 2014: 88f.). Bei der Gesetzesevaluation handelt es sich somit um einen Unterfall einer Evaluation, deren spezifischer Gegenstand Gesetze und Rechtsvorschriften sind (vgl. Sicko 2011a: 31 f.).

Im Gegensatz zum Verfahren der GFA an sich, erlebte die Gesetzesevaluation in den vergangenen Jahren geradezu einen Boom (vgl. Röhl 2017a). Waren staatliche Aufträge für die umfassende Evaluation von Gesetzen bis in die 1990er Jahre noch eher eine Ausnahme (Beispiele bei Höland 1989), nimmt ihre Zahl, speziell im Bereich sozialpolitischer Vorhaben, seitdem kontinuierlich zu. Gerade bei umfangreicheren Neuregelungen werden in die entsprechenden (Änderungs-) Gesetze oft sogenannte Evaluationsklauseln aufgenommen, die eine Gesetzesevaluation zu einem bestimmten Zeitpunkt vorschreiben (z.B. § 23 Mindestlohngesetz). Im Jahr 2013 hat der Staatssekretärsausschuss „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ sogar beschlossen, dass alle Regelungsvorhaben ab einem Erfüllungsaufwand von einer Million Euro drei bis fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten einer Ex-post-Evaluation unterzogen werden sollen (vgl. Mirschberger/Willwacher 2017: 423). Das dürfte in der Zukunft nahezu alle sozialpolitisch relevanten Gesetzesvorhaben betreffen.

Das wohl bekannteste Beispiel einer Gesetzesevaluation im sozialpolitischen Bereich ist die 2002 vom Deutschen Bundestag in Auftrag gegebene und 2006 mit Vorlage des alle Einzeluntersuchungen abschließenden Gesamtberichts beendete Evaluation der sogenannten Hartz-Gesetzgebung⁷, die als das „bisher größte eigenständige Projekt im Bereich der Arbeitsmarktforschung in Deutschland“ bezeichnet worden ist (Heyer 2006: 468). Ziel der Hartz-Evaluation war dabei nicht nur, die Wirkung der in den vergangenen Jahrzehnten umfangreichsten Strukturreformen am Arbeitsmarkt wissenschaftlich zu untersuchen, sondern ausdrücklich auch, „aus diesen Erkenntnissen – einschließlich der aus den Befunden abgeleiteten Handlungsempfehlungen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler – politische Konsequenzen zu ziehen“ (Heyer, ebd.). Dass dies so gut wie nicht geschehen ist und die Vielzahl der Einzelergebnisse dieser Evaluation im politischen Raum kaum wahrgenommen wurde (ausf. Baethge-Kinsky et al. 2010), zeigt anschaulich die von Klaus F. Röhl prägnant zusammengefassten Defizite solcher Evaluationen: „Gegen parteipolitische Festlegungen ist mit Evaluationen nur schwer anzukommen. [...] Evaluation dient der Stützung ergebnisorientierter Legitimität“ und wird von der Politik oft „eingesetzt, um relativ unabhängig von den Zielen eines Gesetzes »Erfolge« vorzuzeigen“ – möglicherweise auch, um eine Vorgängerregierung zu kritisieren (Röhl 2017a). Der kurze Zeitraum nach Inkrafttreten der Gesetze – nach dem Staatssekretärsbeschluss drei bis maximal fünf Jahre – lässt es kaum für möglich erscheinen, auch langfristige Wirkungen zu untersuchen, wie es eigentlich in § 44 Abs. 1 GGO vorgesehen ist. Insoweit handelt es sich bei den vorliegenden Evaluationen nicht um umfassende Wirkungs-, sondern um Implementationsanalysen. Am besten kann die Fülle der oftmals nebeneinander stehenden (Einzel-)Ergebnisse dann von der

⁷ Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 (BGBl. I S. 4607) – Hartz I; Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 (BGBl. I S. 4621) – Hartz II; Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2848) – Hartz III; Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954) – Hartz IV.

Ministerialverwaltung als helfender „Steinbruch“ im Rahmen anstehender Gesetzesnovellierungen genutzt werden (vgl. auch Baethge-Kinsky et al. 2010). Allerdings bleibt das Ganze auf einer rein technokratisch-administrativen Ebene. Die Evaluationsforschung hat sich in den vergangenen Jahren immer mehr zu einem eigenständigen Fachgebiet entwickelt. Durch eigene Zeitschriften und Organisationen „sowie eine zahlungskräftige Klientel“ hat sie mittlerweile „den Status einer Profession erreicht“ (Röhl 2017a). Dabei greift sie weit über das Recht hinaus und erfasst politische und administrative „Programme“ unterschiedlichster Gestalt (vgl. Stockmann/Meyer 2014: 76; Bogumil/Jann 2009: 177 f.). Durch ihren weiten Blick, der jegliche staatliche Maßnahmen, „für deren Abwicklung finanzielle, personelle und sonstige Ressourcen bereitgestellt werden“ (Hellstern/Wollmann 1984: 7) erfasst, ermöglicht die Evaluationsforschung, wie Röhl feststellt, „jede reflektierte und organisierte Eigen- und Fremdbewertung von Interventionen aller Art“ (Röhl 2017a). Gleichzeitig verliert sie dabei aber einen Teil ihrer wissenschaftlichen Bedeutung; vielfach beschränken sich Darstellungen zur Evaluationsforschung auf Vorgaben für ein systematisch-strukturiertes Vorgehen, ohne sich dabei näher mit der Theorie und Praxis des zu untersuchenden Gegenstandes auseinanderzusetzen (etwa Ziekow et al. 2013). In Abgrenzung zur wissenschaftlichen Grundlagenforschung, die „zweckfrei nach Erkenntnissen streben kann“, propagiert die Evaluationsforschung die „Generierung praktischen Handlungswissens“ und damit ihre eigentliche „Nützlichkeit“ (Stockmann 2007: 28 f.). Mit einer solchen (Über-)Betonung der Verwendungsorientierung und einer simplifizierenden Abgrenzung zur Grundlagenforschung, macht sich die Evaluationsforschung weitgehend zum Erfüllungsgehilfen ihrer jeweiligen Auftraggebenden, wobei als letzter Ausweg nur die Flucht in die rein empirische Arbeit bleibt. Eine „das Forschungsangebot insgesamt sichernde Untersuchung gemeinsamer Erkenntnisstrukturen, methodischer Probleme und Rezeptionsbedingungen“, die Höland bereits vor mehr als zwei Jahrzehnten als „reizvolle künftige Forschungsaufgabe der Rechtssoziolo-

gie“ beschrieben hat (Höland 1989: 205), bleibt dabei auf der Strecke. Röhl wiederum zieht daraus die Konsequenz: „Auf diese Weise hat sich die Evaluationsforschung aus der Rechtssoziologie verabschiedet. Das ist kein Verlust, weil erstere für die Wirkungsforschung keine neuen Ansätze bringt, sondern nur die mit den gängigen empirischen Methoden erzielten Ergebnisse einer wertenden Zusammenschau unterzieht“ (Röhl 2017a).

5. Rechtswirkungsforschung als Grundlagenforschung

Es wäre zu einfach, an dieser Stelle mit dem von Röhl gezogenen Fazit zu schließen. Daher sei Widerspruch erlaubt. Es gibt eine Reihe von Gründen, weshalb es im Sinne der Erkenntnisentwicklung *nicht* wünschenswert ist, die Gesetzesevaluation von der Grundlagenforschung zur Wirkungsweise von Recht zu entkoppeln und zu einer Verwendungsforschung mit wissenschaftlichem Systematisierungsüberbau zu degradieren. Wirft man einen Blick auf den Stand der Wirkungsforschung im deutschsprachigen Raum, dann zeigt sich, dass die wissenschaftlichen Potentiale, die der Kongress 2008 aufgezeigt hat, sehr wohl vorhanden sind und es eher an institutionellen Gründen liegt, weshalb sie nicht langfristig entwickelt werden (so auch Kocher 2017). Einer Rechtswirkungsforschung als Grundlagenforschung muss es dabei darum gehen, möglichst verallgemeinerungsfähige Aussagen und theoretische Instrumente zu entwickeln, um die Wirkungsweise von Rechtsnormen in unterschiedlichen empirischen Kontexten zu erfassen (vgl. Höland 1989: 205). Wie Friedman bemerkt, geht es um die Entwicklung von „mid-range generalizations. Grand theory is quite unlikely to emerge“ (Friedman 2016: 3).

An erster Stelle müsste eine Bestandsaufnahme bestehender Forschungen stehen, die an dieser Stelle natürlich nicht umfassend geleistet werden kann. Blickt man auf das breite Feld der Wirkungsforschung, so lassen sich aber einige Schwerpunkte erkennen, in denen es wichtige Forschungserträge gibt; nur sind diese bislang kaum systematisch mit anderen Ansätzen in Verbindung gesetzt

worden. Gerade dies wäre aber notwendig, um vertiefte Einsichten in die unterschiedlichen Wirkungsweisen von Rechtsnormen zu erlangen.

Damit öffnet sich ein interdisziplinäres Feld. So hat etwa die Verhaltensökonomik wichtige Einsichten ermöglicht, die das *rational choice*-Modell als Grundlage eines handlungstheoretischen Instruments zur Erfassung von Rechtswirkungen (instruktiv van Aaken 2001: 71 ff.) infrage stellen und gleichzeitig etwa auf die Bedeutung rechtlicher Verhaltensanreize und voreingestellter Rechtsfolgen (Friedmann 2016: 139 ff. spricht von *default rules*) hinweisen.⁸

Die Literatur zur Wirkung rechtlicher Sanktionen ist mittlerweile so umfangreich, insbesondere wenn man auch die kriminologische Forschung hinzuzieht, dass sie sich kaum auf einen kurzen Nenner bringen lässt. Allerdings lassen sich einige Grundeinsichten, etwa in die Bedeutung der (wahrgenommenen) Wahrscheinlichkeit und Spürbarkeit einer Sanktion für die Verhaltenssteuerung, im Zusammenspiel mit sozialer Kontrolle, Wertvorstellungen und Eigeninteressen, herausarbeiten (vgl. Friedman 2016: 96 ff.; Rehbinder 2014: [Rn. 115 f.]; Rottleuthner 1987: 54 ff.). Wenig beforscht sind in diesem Zusammenhang strukturelle Aspekte (vgl. Rehbinder 2014: [113 f.]), die Phänomene erklären können, wie wir sie z.B. im Bereich der Sanktionierungen im Grundsicherungsrecht nach §§ 31 ff. SGB II beobachten. Dort werden von den Jobcentern jährlich über 900.000 Kürzungen der Grundsicherungsleistungen (im Durchschnitt über 100 EUR) als Sanktionen verhängt (Agentur für Arbeit 2017). Nicht nur die Frage nach den Gründen der Pflichtverstöße wäre hier interessant, sondern auch die nach dem Verhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und zu erwartendem Ertrag in Bezug auf die intendierte Verhaltensänderung, also die *Effizienz* der Durchsetzungsmaßnahmen. Wollte man dem auf den Grund gehen, wäre mit einem quan-

⁸ Auch wenn die Verhaltensökonomik Fortschritte in Richtung der Systematisierung und Verknüpfung ihrer Beobachtungen gemacht hat, wird in der Literatur zu Recht angemerkt, dass ihr „größtenteils das theoretische Bindemittel“ fehlt (Englerth 2010: 197). Am stärksten ist sie bei der Kritik des *homo oeconomicus*, dessen Widerspruch zu realen Verhaltensweisen von Menschen – auch in Bezug auf Rechtsnormen – sie deutlich aufgezeigt hat (vgl. Englerth 2010: 173 ff.).

titativ-empirischen Ansatz allein wenig gewonnen. Vielmehr bräuchte es auch qualitative Studien mit einem theoretischen Instrumentarium, um Verhaltensweisen und Kausalzusammenhänge nicht nur nachzuweisen, sondern auch *erklären* zu können; das ist zu Recht als ein Desiderat der stark quantitativ orientierten Wirksamkeitsforschung benannt worden (vgl. Rottleuthner/Rottleuthner-Lutter 2010: 36 ff.).

Insofern bietet die Wirkungsforschung ein breites interdisziplinäres Feld einschlägiger Forschungen, das jedoch stärker zusammengedacht, systematisiert und auch theoretisch durchdrungen werden müsste. Darin liegt die Aufgabe der Rechtswirkungsforschung als Grundlagenforschung (vgl. auch Gusy 1999: 291).⁹

Um die verschiedenen Ansätze und Einsichten der Rechtswirkungsforschung zu veranschaulichen, möchte ich im Folgenden auf drei Forschungsbereiche ein wenig genauer eingehen: Die Implementations-, die Mobilisierungs- und die Wirksamkeits- bzw. Effektivitätsforschung (zur Systematisierung Wrase 2013: 7). Abschließend werde ich mich der Frage zuwenden, inwiefern Wirkungs- und Wirksamkeitsaspekte auch mit Blick auf rechtliche Bewertungen und Interpretationen, also dem „Kerngeschäft“ der normativen Rechtswissenschaften, relevant sind.

5.1 Implementationsforschung

Die Implementationsforschung betrachtet die Umsetzung von Normprogrammen durch die dazu berufenen Akteure. Auch wenn in diesem Rahmen die (beabsichtigten und unbeabsichtigten) sozialen Folgewirkungen der Gesetzgebung gerade

⁹ Die eher ernüchternde Einschätzung von Lübke-Wolff, dass verallgemeinerungsfähiges Wissen aufgrund der unterschiedlichen Kontexte und Bedingungen der Wirkungsweise von Recht nur in sehr „eingeschränktem Sinn“ erzeugbar sei (so dezidiert Lübke-Wolff 1999), wird hier nicht geteilt. Sie mag auch darauf zurückzuführen sein, dass im Projekt der VW-Stiftung zur „Wirkungsforschung von Recht“, auf das sich die Feststellung bezog, selbst nur wenig Systematisierung und übergreifende Fragestellung angelegt war. In den vier Bänden, die in dem Projekt entstanden sind, findet sich hauptsächlich eine Zusammenstellung von Einzelbeiträgen, die teilweise nur einen geringen Bezug zueinander aufweisen; vgl. Hof/Lübke-Wolff (Hg., 1999); Hill/Hof (Hg., 2000); Hof/Schulte (Hg., 2001); Karpen/Hof (Hg., 2003).

nicht systematisch erfasst werden, handelt es sich um Wirkungsforschung im engeren Sinn.¹⁰ Die genauere Betrachtung der Implementationsphase kann als „eine der wichtigsten Innovationen der Politik- und Verwaltungsforschung in den 70er Jahren gelten“ (Bogumil/Jann 2009: 173). Die DFG startete 1976 einen Projektverbund „Implementation politischer Programme“, der bis 1982 von Renate Mayntz koordiniert wurde und dessen wesentliche Forschungsergebnisse Röhl (2017b) u.a. wie folgt zusammenfasst:

- „Die Verwaltung wird nur unvollständig durch Gesetze angewiesen. Bei der Umsetzung von Gesetzen verfügt sie über erhebliche Handlungsspielräume.
- Die Bürokratie gewinnt ihre Entscheidungsprämissen teils aus eigenem Wissen und Wollen sowie aus intensiven Kontakten mit Interessengruppen, Klienten und Professionen.
- Bürokratien verfolgen auch eigene Interessen, insbesondere Bestandsinteressen, die mit der Programmimplementation kollidieren können.
- Im Ergebnis muss die Vorstellung von einer zentral und hierarchisch gesteuerten öffentlichen Verwaltung durch eine komplexere Sichtweise ersetzt werden, die eine Vielfalt von Akteuren mit eigenen Rationalitäten, Verhandlungssysteme und Politiknetzwerke einbezieht.“

Vor allem dort, wo Gesetze mit weiteren Rechtsetzungsermächtigungen, Ermessens- beziehungsweise Konkretisierungsspielräumen oder allgemeinen Rechtsbegriffen operieren, findet in der Implementationsphase ein „Prozess schrittweiser Konkretisierung“ statt (Mayntz 1983: 58), in dessen Verlauf die abstrakten Vorgaben gesetzlicher Regulierung in die Erfordernisse praktischer Implementationsprozesse eingepasst werden (vgl. auch Mayntz 1980: 9 ff.). Dabei kön-

¹⁰ So fasst auch Friedman (2016: 2) unter Wirkung von Recht jedes Verhalten „tied causally, in some way or other, to some particular law, rule, doctrine, or institution“; enger offenbar Rottleuthner/Rottleuthner-Lutter (2010).

nen die angestrebten Ziele durch die handelnden Akteure verzögert, verändert oder sogar vereitelt werden (Bogumil/Jann 2009: 173).

Faktoren für eine erfolgreiche Implementation von Normprogrammen sind auf organisatorischer Ebene die personelle und sachliche Ausstattung der Träger, die institutionellen Rahmensetzungen, Wirtschaftlichkeits- und Praktikabilitätsfragen sowie effektive Kontrollverfahren (vgl. Röhl 1999: 428 f.). Hinzu kommen auf der psychologisch-kognitiven Ebene das Wissen und die Einstellung der Akteure gegenüber den Programmzielen sowie auf Seiten der Regulierungsadressaten die Mobilisierungsmöglichkeiten, über die sie die Implementationsprozesse beeinflussen können (vgl. Mayntz 1980: 4 ff.; Mayntz 1983: 69 ff.).

Die Implementationsforschung konzentriert sich vor diesem Hintergrund weitgehend auf die Frage, wie ein Gesetz durch die zu seiner Durchführung berufenen Akteure in der Praxis „angewendet“, d.h. als *law in action* praktisch umgesetzt wird. Bei etlichen Gesetzesevaluationen handelt es sich um Implementationsforschung in diesem Sinne. Dabei rücken auch unterschiedliche (Norm-)Interpretationen, Anwendungspraktiken sowie Vollzugsdefizite ins Blickfeld (vgl. Blankenburg 1980a). Insofern kann die Erforschung der Implementation von normativen Programmen (zur Terminologie Mayntz 1980: 4 ff.) durch die verschiedenen Implementations-Akteure wichtige Erkenntnisse über die praktische Bedeutung und Effektivität eines Gesetzes sowie mögliche Umsetzungsdefizite zu Tage fördern (vgl. Röhl 1999: 424 ff.), auch ohne dass die sozialen (Folge-)Wirkungen bereits in den Blick genommen werden. Das lässt sich an der Evaluation der Bildungs- und Teilhabeleistungen nach § 28 SGB II, § 34 SGB XII, § 6 BKGG, § 2 AsylbLG zeigen, die einen sehr bürokratischen und aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten wenig effektiven Verwaltungsvollzug belegt, sodass die verhältnismäßig geringe(re) Inanspruchnahme der Leistungen durch den begünstigten Personenkreis gut erklärbar ist (siehe Autor*innenkollektiv Evaluationsbericht 2016). Wenn aber die Leistungen nicht oder nur in einem geringeren Maße als beabsichtigt in Anspruch genommen

werden, können die damit verbundenen Ziele, nämlich *durch* die Leistungen die Teilhabe an Bildungsangeboten für Kinder aus einkommensschwachen Haushalten zu verbessern (vgl. BT-Drucks. 17/12036), von vornherein nicht so wie intendiert erreicht werden.

5.2 Mobilisierungsforschung

Der Erfolg einer Implementation von Normen hängt folglich davon ab, dass eine Infrastruktur von organisatorischen Vorkehrungen geschaffen wird, mit denen das regulative Programm unter den jeweiligen institutionellen Bedingungen praktisch umgesetzt wird (Blankenburg 1977: 38). Dabei kann zwischen verschiedenen Steuerungsarten unterschieden werden, insbesondere Steuerung durch positive oder negative Sanktionierung, finanzielle oder andere Anreize oder auch durch die Schaffung und Ausgestaltung von Institutionen (eine Zusammenstellung der Programmtypen bei Schuppert 2011: 149 f.).

Es kommt darüber hinaus nicht selten vor, dass Normen bestimmte Rechtspositionen oder Vorteile begründen, die von den jeweils „Begünstigten“ erst in Anspruch genommen werden müssen, also für ihre effektive Geltung ein Gebrauchtmachen voraussetzen. Blankenburg spricht von „Regelungsangeboten“ (Blankenburg 1977: 58) oder „angebotenen Rechtsnormen“ (Blankenburg 1984: 55). Formal betrachtet sind derartige Regelungen mit der Bereitstellung der angebotenen Rechtspositionen sowie der organisatorischen Infrastruktur für ihre Inanspruchnahme auf Seiten des Staates bereits implementiert. Allerdings ist der Prozess der Mobilisierung von Rechts(durchsetzungs)angeboten voraussetzungsvoll. Die Mobilisierungsforschung hat gezeigt, dass die tatsächliche Inanspruchnahme von Rechten in der Regel abhängig ist von vermittelnden Instanzen, insbesondere Rechtsagent*innen, die Betroffenen den oft nicht einfachen Zugang zu den Rechtsinstitutionen ermöglichen und ihre Interessen vertreten. Werden tatsächliche Zugangshindernisse nicht durch Bereitstellung kompensatorischer Maßnahmen beseitigt, so lässt sich meist eine hohe Selektivität der

Mobilisierung beobachten (zum Ganzen Blankenburg 1977; 1984; 1995). Dies ist insbesondere dort von Bedeutung, wo Gesetze speziell den Schutz gesellschaftlich benachteiligter Personen(gruppen) intendieren, hierfür aber die Mobilisierung durch die Betroffenen voraussetzen. Der Wirkungserfolg des Gesetzes, etwa des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), beruht dann darauf, dass sie im Falle eines Verstoßes auch tatsächlich in Anspruch genommen werden (können) und effektiven Schutz versprechen (instruktiv Klose 2010: 353 ff. auf der Grundlage von Opp 1973: 195 ff.). Um Wirksamkeit zu garantieren, müssen daher gruppenspezifische Zugangs- und Mobilisierungshürden abgebaut werden, etwa durch niedrigschwellige Beratungs- und Vertretungsangebote oder durch Formen kollektiver Rechtsverfolgung (vgl. Rottleuthner/Mahlmann 2011: insb. 463 ff.; zusammenfassend Raasch/Rastetter 2013).

Zeigt allerdings eine Analyse der Wirkungsweise des Gesetzes mithilfe empirischer Methoden, dass die sozialen Voraussetzungen einer effektiven Inanspruchnahme nicht gegeben sind, dann kann mit guten Gründen auf eine (zumindest teilweise) Unwirksamkeit geschlossen werden; hierin liegt das wissenschaftlich-kritische Potential einer unabhängigen Rechtswirkungsforschung als Grundlagenforschung. So konstatiert Susanne Baer: „Insgesamt scheint das AGG in Deutschland [...] vor Gerichten, den klassischen Orten der Rechtsdurchsetzung, nicht viel bewegen zu sollen. Aber auch gesellschaftlich soll ja nur missbilligt, nicht wirklich bewegt werden“ (Baer 2011: 248).

5.3 Wirksamkeits-/Effektivitätsforschung

Dass Gesetze teilweise darauf angelegt sind, substanziell ineffektiv zu bleiben, wird in der Rechtssoziologie im Anschluss an Auberts (1967) bekannte Studie zum Norwegischen Hausangestelltengesetz von 1950 (zus. Rottleuthner 1987: 59 f.) seit langem unter dem Stichwort „symbolische Gesetzgebung“ behandelt (vgl. Röhl 1987: 271 f.). Eine solche Gesetzgebung widerspricht im Kern dem instrumentellen Verständnis von Rechtsetzung, da sie – entgegen öffentlicher Ver-

lautbarungen des Gesetzgebers – bereits aus einer ex-ante-Perspektive nicht effektiv ausgestaltet ist, d.h. in der realen Welt voraussichtlich wenig bewirken soll und wird. Newig (2010: 302) spricht infolgedessen von einer „machtpolitisch motivierte[n] Täuschung der Öffentlichkeit“ und verdeutlicht dies exemplarisch am Ozongesetz von 1995. Mit diesem reagierte der Gesetzgeber auf den öffentlichen Problemdruck, der durch das vermehrte Auftreten von Sommersmog in den späten 1980er Jahren entstand. Da eine frühzeitige Pflicht zur Umstellung von Fahrzeugen auf die Katalysator-Technik politisch nicht opportun erschien und man langfristige, technisch orientierte Lösungen bevorzugte, wurde mit dem Ozongesetz ein Regelungskonstrukt geschaffen, das unter bestimmten Voraussetzungen u.a. zeitlich befristete Fahrverbote vorsah, gleichzeitig aber mit weitreichenden Ausnahmen gespickt war. Das Gesetz kam, was voraussehbar war, ganz selten einmal zur Anwendung und zeigte in der Praxis „keinerlei sachliche Wirkung“ (Newig 2010: 312). Allerdings konnte mit dem Erlass des Ozongesetzes offensichtlich erfolgreich dem öffentlichen Handlungsdruck genügt werden, der mit dem Erlass des Gesetzes deutlich nachließ (Newig 2010: 310 ff.). Dieses Phänomen lässt sich auch bei Gesetzen beobachten, die auf einem politischen Kompromiss beruhen, von dem einen Koalitionspartner gewollt, von dem anderen aber abgelehnt werden (so bereits im Fall des Norwegischen Hausangestelltengesetzes, dazu Rottleuthner 1987: 59 f.). Das bereits erwähnte Entgelttransparenzgesetz wäre es aktuell wert, auf eine solche rein symbolische Wirkung untersucht zu werden.¹¹

Im Vordergrund stehen bei der symbolischen Gesetzgebung mithin politisch-strategische Ziele, während die vorgegebenen Sozialwirkungen bereits aufgrund der Konstruktion des Gesetzes nicht erreicht werden können. Auch hier kann die

¹¹ In der Literatur wird teilweise zwischen einer „negativen“, weil instrumentell wirkungslosen, und einer „positiven“ symbolischen Gesetzgebung unterschieden, die v.a. einen kommunikativen Zweck verfolgt; präziser ist es dann allerdings, für letzteren Fall von „kommunikativer“ statt von „symbolischer“ Gesetzgebung zu sprechen (vgl. van Klink 2016).

Rechtswirkungsforschung im Sinne einer *kritischen* Rechtsforschung (vgl. Baer 2016: [44 ff.]) Wesentliches zutage fördern.

Mangelnde Wirksamkeit von Gesetzen muss aber natürlich nicht intendiert sein – und ist es in der Regel auch nicht. Über die Unwirksamkeit von Rechtsnormen, ihre Ineffektivität in Bezug auf die Erreichung der vom Gesetzgeber verfolgten sozialen, ökonomischen, ökologischen etc. Ziele, ist in der Rechtssoziologie einiges geforscht und geschrieben worden (siehe nur Röhl 1999). So sind in den 1980er und 90er Jahren die Grenzen rechtlicher Steuerung immer stärker in den Fokus gerückt (vgl. Schuppert 1990). Grundsätzliche Einwände gegen die Möglichkeit rechtlicher Steuerung gegenüber sich selbst regulierenden sozialen Systemen wie Wirtschaft, Technik, Kultur oder Wissenschaft wurden von der Systemtheorie von Niklas Luhmann und im Anschluss daran von Willke (1984) und speziell für die Rechtswissenschaften von Teubner (1988) geltend gemacht (dazu ausf. Röhl 1999: 423 ff.; Schuppert 1990: 224 ff.). Letztlich hat sich der systemtheoretische Ansatz in seiner radikalen Variante jedoch nicht durchsetzen können, da er zum einen empirischen Evidenzen zuwiderläuft und zum anderen auch inhaltlich-theoretische Schwächen aufweist, die im Verständnis autopoietisch geschlossener sozialer Systeme angelegt sind (ausf. Schuppert 1990: 224 ff.: „Viel Lärm um Nichts?“). So kann entgegen der Luhmann’schen Skepsis kein Zweifel an den weitreichenden Wirkungen der Umweltgesetzgebung seit den 1990er Jahren bestehen, wenn man etwa den Anteil der erneuerbaren Energien an der Gesamtstromversorgung heute mit der Zeit vor dem Inkrafttreten des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) 2000¹² vergleicht (vgl. auch die Novellierung der Großfeuerungsanlagen-VO als Beispiel effektiver Umweltgesetzge-

¹² Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 29. März 2000 (BGBl. I S. 305); aktuell Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2532) geändert worden ist.

bung¹³ bei Newig 2010: 313 f.). Die Einführung von Rauchverboten in den Gaststätten durch Gesetze der Bundesländer hat die Luftqualität beim abendlichen Restaurant- und Kneipenbesuch deutlich verbessert, wie wahrscheinlich fast jede*r aus eigener Erfahrung bestätigen kann. Internationale Vergleichsstudien haben die Bedeutung der Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung eines Landes auf soziale Ungleichheiten und Armutsquoten in der Gesellschaft belegt (vgl. nur Brady 2009; Mayntz/Scharpf 2005).

Wir wissen also: Steuerung durch Rechtsnormen kann überaus effektiv sein. Die eigentliche Frage für die Wissenschaft ist vielmehr, unter welchen sozialen, kulturellen, regulativen etc. Bedingungen Rechtsnormen wirken bzw. wirksam sind und unter welchen nicht. Diese Frage kann eine auf rein quantitative Wirkungs- und Kausalitätsanalysen ausgelegte Rechtswirkungsforschung (in diesem Sinne aber Rottleuthner/Rottleuthner-Lutter 2010) nicht beantworten. Es bedarf vielmehr der Analyse unterschiedlicher Steuerungs- bzw. Regulierungsmodelle (vgl. Schuppert 2011: 288 ff.) und ihrer empirischen Prüfung mit Blick auf das spezifische Feld, in welchem die Regulierung wirksam werden soll. Etliche Studien haben sich z.B. mit unterschiedlichen Regulierungsmöglichkeiten im Wirtschaftsbereich befasst und gezeigt, dass eine Mischung aus sanktionsbewehrten Regeln und Kontrollen auf der einen Seite kombiniert mit einem kooperativen Ansatz auf der anderen in der Regel eine höhere Wirksamkeit verspricht als ein rein restriktiv-kontrollierendes Vorgehen der Verwaltung (Friedman 2016: 172 ff. spricht von „carrot and stick mixture“). Ebenso hat die Forschung zu *Compliance* die Eigenprozesse innerhalb von Unternehmen bei der Adaption von rechtlichen Regelungen sichtbar gemacht, auf die sich eine gute staatliche Regulierung einstellen sollte (vgl. Edelman/Talesh 2011).

¹³ Als maßgebliche Faktoren für die Wirksamkeit nennt Newig (2010: 313 f.): (1.) Klare und eindeutige Normanweisungen; (2.) gute Überwachbarkeit durch Behörden; (3.) hohe Strafen im Falle der Nichteinhaltung; (4.) wirtschaftliche Abwälzbarkeit der Kosten auf die Verbraucher*innen.

5.4 Verengungen der Wirkungsforschung und ihre Überwindung

Dafür müssen jedoch zunächst zwei Verengungen überwunden werden, in die sich die instrumentell orientierte Wirkungsforschung hineinmanövriert hat. Die eine betrifft die Bindung der Wirkungsanalyse an die gesetzlichen Zielvorstellungen; diese sollen möglichst präzise anhand der Gesetzgebungsmaterialien ermittelt werden (vgl. Sicko 2011a: 32; Brandt 1999: 28 ff.). Allerdings ist es nicht selten so, dass der Gesetzgeber seine Zielvorstellungen nicht präzise genug formuliert hat oder sich in der Gesetzesbegründung unterschiedliche, teilweise sogar gegensätzliche Zielsetzungen finden. Es stellt sich dann die Frage, inwiefern die Forschenden die gesetzgeberischen Ziele eigenständig „präzisieren“, d.h. rekonstruieren und schlussendlich festlegen dürfen (vgl. Rottleuthner 1987: 75). Für eine Rechtswirkungsforschung als Grundlagenforschung bestehen solche Begrenzungen von vornherein nicht (vgl. Wrase 2013: 10 f.). Eine vollständige Selbstbindung an die Ziele der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe ist allerdings selbst im Rahmen einer GFA nicht erforderlich. § 44 Abs. 1 GGO spricht ja ausdrücklich davon, dass auch die „unbeabsichtigten Nebenwirkungen“ darzustellen sind. Andererseits ist es in der Praxis kaum möglich, sämtliche Wirkungen eines komplexen Gesetzes zu erfassen; Beschränkungen sind erforderlich. Es bietet sich daher ein (re-)konstruktives Vorgehen an, das sich an den wesentlichen verlautbarten oder sonst erkennbaren Zielen der Gesetzgebung orientiert und zumindest solche nicht intendierten Wirkungen umfasst, auf die es plausible Hinweise gibt (so auch Bussmann et al. 1997: 46 ff.).

Die zweite Verengung wird unter dem Stichwort „Kausalitätsproblem“ diskutiert (Sicko 2011b: 212 f.). Im Rahmen einer GFA oder Gesetzesevaluation ist es regelmäßig nicht möglich, Kausalbeziehungen zwischen dem untersuchten Gesetz und einer bestimmten sozialen Wirkung eindeutig nachzuweisen (vgl. Giese/Runde 1999: 15). Notwendig hierfür wäre eine Kontrolle aller anderen möglichen Einflussfaktoren, also z.B. wirtschaftskonjunkturelle Entwicklungen, die aber in der Praxis nicht vollständig kontrollierbar sind. Insoweit bietet die quantitativ ar-

beitende Sozialforschung mit der Durchführung von „Quasi-Experimenten“, insbesondere Zeitreihenanalysen und die Untersuchung natürlicher Vergleichsgruppen (vgl. Rottleuthner/Rottleuthner-Lutter 2010: 22 ff.), wichtige methodische Ansätze, deren Potentiale aber auch nicht überschätzt werden dürfen. Rottleuthner und Rottleuthner-Lutter (2010: 39) ist daher zu widersprechen, wenn sie die „Logik der Kausalanalyse“ rein quantitativ orientierter Forschungsdesigns als „gemeinsamen Nenner“ der Rechtswirkungsforschung fordern. Zu Recht weist demgegenüber Corinna Sicko darauf hin, dass es gerade „nicht die Aufgabe von GFA und Gesetzesevaluation“ ist, „einen strengen Beweis für oder gegen die Richtigkeit der Annahme von Kausalbeziehungen zwischen gesetzlichen Normen und Veränderungen in der Realität zu erbringen. Aufgabe dieses Verfahrens ist vielmehr die Sammlung von Informationen über den Status quo sowie eine Abschätzung, welche Veränderungen durch die Regelung möglicherweise herbeigeführt werden könnten und seien sie auch nur mittelbar durch die Regelung hervorgerufen“ (Sicko 2011b: 213). Auch die Grundlagenforschung zu Rechtswirkungen muss sich demgemäß häufig mit einem abgeschwächten Maßstab zum Nachweis von Kausalitätsbeziehungen zufrieden geben, zumal rein quantitativ orientierte Forschungsansätze zudem das Manko aufweisen, keine Erklärungen für Kausalbeziehungen zu geben, selbst wenn diese in methodisch einwandfreier Weise festgestellt werden können. Eben solcher bedarf es jedoch, um – ganz im Sinne Max Webers – soziale Wirkungen überhaupt verstehen zu können, d.h. sagen zu können, *weshalb* die untersuchte Rechtsnorm zu eben jenen Veränderungen geführt hat. Hierin liegt eine zentrale Aufgabe der Rechtswirkungsforschung, die ohne theoretisches Rüstzeug nicht zu bewältigen ist.

6. Die verschiedenen Wirkungsweisen von Recht

In der Literatur ist betont worden, dass die genannten Probleme beim Kausalitätsnachweis nicht voreilig zu einem Verzicht auf kausal-analytische Modelle in

der Rechtswirkungsforschung führen dürfen. Vielmehr sind „Ansätze notwendig, die Wirkungen beim Rechtsadressaten im Kontext der dafür relevanten Sozialbeziehungen erklären und so eine modell- und hypothesengestützte Wirkungsbeobachtung und –messung möglich machen. Ohne derartige Erklärungsansätze bleibt der Stellenwert rechtlicher Wirkungen unklar und Prognosen über die zukünftige Wirkung von Recht sind kaum möglich“ (Giese/Runde 1999: 15). Insofern bietet es sich an, mit theoretischen Ansätzen zu arbeiten, die eine Verbindung zwischen strukturellen Variablen, die durch rechtliche Normen beeinflusst werden, und individuellen Verhaltensfaktoren herstellen, wie etwa das Grundmodell sozialen Handelns nach Hartmut Esser (1993: 82 ff.). Dieses theoriegeleitete Konzept haben wir dafür verwendet, soziale Selektionsentwicklungen im Bereich der Privatschulen zu erklären und aufzuzeigen, wie durch die staatliche (Nicht-)Regulierung diese Entwicklungen befördert werden – und wie man ihnen durch Regulierung effektiv entgegensteuern könnte (Nikolai et al. 2017: 359 ff.).

Ausgangspunkt der Rechtswirkungsforschung sollte daher nicht die Zielermittlung (so noch Blankenburg 1984: 47 f.), sondern die Frage nach den konzeptionellen Wirkungsweisen von Rechtsnormen sein. Denn jedes Regelungskonzept setzt zwangsläufig bestimmte Wirkungsannahmen voraus. So soll die Begrenzung des Automatenglücksspiels im Glücksspielstaatsvertrag¹⁴ und den darauf beruhenden Spielhallengesetzen der Länder befolgt werden; die Befolgung soll dazu führen, dass weniger an solchen Automaten gespielt und die Glücksspielsucht eingedämmt wird (parallel zum Verbot von Zigarettenwerbung Rottleuthner/Rottleuthner-Lutter 2010: 19).

Bei der Evaluierung konkreter Gesetze sollte zunächst genauer analysiert werden, welches Regelungs- und Wirkungskonzept der Gesetzgeber verfolgt. Es geht dabei um unterschiedliche Regelungstypen und –modelle, auf die der Gesetzge-

¹⁴ Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) vom 15. Dezember 2011 (Nds. GVBl. 2012, 190, 196).

ber zur Erreichung seiner Ziele zugreift bzw. potentiell zugreifen kann, die aber jeweils bestimmte empirische Wirkungsbedingungen voraussetzen (vgl. Schuppert 2011: 112 ff., 283 ff.). Vor diesem Hintergrund lassen sich Hypothesen über Handlungsprozesse und Bedingungen formulieren, die erfüllt sein müssen, damit die jeweiligen Ziele erreicht werden können. In einem folgenden Schritt können diese dann mit den empirischen Befunden über das jeweilige Regelungsfeld und die Verhaltensweisen der handelnden Akteure in diesem Feld abgeglichen werden. Schuppert spricht in diesem Zusammenhang von „Funktionsmodi des Rechts“, die entsprechend der jeweiligen „Eigenart und Sachgesetzlichkeit des Problemfeldes“ zu bestimmen und zu bewerten sind (Schuppert 2011: 120). So basiert die bereits erwähnte Gesetzgebung zu Bildungs- und Teilhabeleistungen auf der Annahme, dass die in § 28 SGB II genannten Leistungen, etwa für kulturelle Angebote, vom berechtigten Adressat*innenkreis (1.) effektiv in Anspruch genommen werden und (2.) auch so bemessen sind, dass die Betroffenen in der Realität tatsächlich verstärkt am sozialen und kulturellen Leben partizipieren (können). Legt man die empirischen Ergebnisse der Evaluation zugrunde, bestehen an der Wirksamkeit der existierenden Regelungen – auch ohne Längsschnittstudie, Experiment und Kausalanalyse – erhebliche Zweifel, da (1.) die Inanspruchnahme durch den Adressat*innenkreis verhältnismäßig gering ist und (2.) die Leistungen effektiv nicht ausreichen, um den tatsächlichen Bedarf zu decken (vgl. Autor*innenkollektiv Evaluationsbericht 2016). Das AGG wiederum basiert auf der Annahme, dass von Diskriminierungen Betroffene ihre Rechte aus dem Gesetz im Bedarfsfall auch tatsächlich mobilisieren, damit auf der anderen Seite diskriminierende Verhaltensweisen effektiv geahndet und damit zukünftig unterbunden werden (siehe Klose 2010: 355 ff.). Zeigt sich jedoch, dass die tatsächlichen Hürden der Inanspruchnahme (zu) hoch sind und damit die Sanktionswahrscheinlichkeit auf der Seite von Leistungserbringenden und Arbeitgeber*innen gering, sind die Bedingungen für eine effektive Wirkungsweise schon nach der (Wirkungs-)Konzeption des Gesetzes nicht erfüllt (vgl. Baer 2011:

251 ff.); und zwar ganz unabhängig davon, ob diese Konzeption im Vergleich mit möglichen Regelungsalternativen überhaupt ein gutes bzw. effektives Regelungsmodell darstellt.

7. Typologien von Regelungsmodi

Die Bildung von Typologien unterschiedlicher Regelungsmodi hilft, Befunde über Wirkungszusammenhänge und Wirksamkeitsbedingungen in der von Friedman genannten „generalisierenden“ Weise zu sammeln, theoretisch einzuordnen und zu bewerten. An dieser Stelle soll lediglich ein stark vereinfachender Überblick über unterschiedliche Regelungstypen und ihre Wirkungsbedingungen gegeben werden.

Das klassische Steuerungsmodell besteht aus Ge- und Verboten, die eine bestimmte Handlung vorschreiben oder verbieten. Solche Normen sind in den Straf- und Verwaltungsgesetzen ubiquitär. Es ist in der Rechtssoziologie mittlerweile eine Binsenweisheit, dass sowohl die erwartete Sanktionswahrscheinlichkeit als auch der Grad der (negativen wie positiven) Sanktionierung wesentliche Faktoren für die Befolgung/Nichtbefolgung sind, daneben aber auch soziale und kulturelle Kontextfaktoren eine Rolle spielen (vgl. Röhl 1987: 276 ff.; Friedman 2016: 96 ff.).

Eine weitere Typengruppe bilden Gesetze, die nicht unmittelbar ge- oder verbieten, sondern an ein bestimmtes Verhalten Vergünstigungen oder (positive) Rechtsfolgen knüpfen und damit die Adressat*innen indirekt motivieren sollen. Der klassische Fall dieser Gruppe sind steuerliche Vergünstigungen oder Familienleistungen wie das Kinder- oder Elterngeld. So soll die Neuregelung beim Elterngeld Plus ebenso wie die zusätzlichen zwei Partnermonate nach § 4 Abs. 4 Satz 2 BEEG eine partnerschaftliche Verteilung von Sorge- und Erwerbsarbeit stärken und vor allem Väter motivieren, sich mehr in die Kindererziehung einzubringen; Teilzeitbeschäftigung zugunsten der Kindererziehung soll für Männer und Frauen lohnender werden (BT-Drucks. 18/2583). In der Literatur wird auch

von „Anreizen“ (Hoffmann-Riem 2016: 396 ff.) oder auch von „stimulierendem Recht“ (Schuppert 2011: 121) gesprochen, mit dem bestimmte gesellschaftliche Prozesse angeschoben, unterstützt oder verstärkt werden sollen. Das Recht kann dabei auch in der Weise steuern, dass bestimmte Rechtsfolgen automatisch eintreten, wenn sie von den Betroffenen nicht ausdrücklich geändert oder abbedungen werden. Solche voreingestellten Rechtsfolgen (vgl. Friedman 2016: 143), die klassischerweise im bürgerlichen Recht zu finden sind, gehen allerdings über eine Anreizsteuerung hinaus und stehen in der Gefahr, diejenigen zu begünstigen, die über Informationen und Ressourcen verfügen, um für sie ungünstige Rechtsfolgen zu erkennen und zugunsten einer vorteilhafteren Lösung abzubedingen. Ein solches Zugangs- und Ressourcenungleichgewicht führt überall dort zu ungleicher Inanspruchnahme, wo das Recht bestimmte Gestaltungsangebote macht, die (juristische) Fachkenntnisse bzw. eine fachliche Unterstützung voraussetzen (vgl. bereits Galanter 1974).

Funktionsmodi des Sozialrechts sind in der Regel Leistungsansprüche auf Geld-, Sach- oder Dienstleistungen, die aber teilweise – wie beim Grundsatz des Forderns und Förderns (§§ 2, 14 SGB II) – an konkrete Verhaltensanforderungen geknüpft sind und damit erhebliche Steuerungswirkung entfalten (sollen). So sind Leistungskürzungen im existenzsichernden Bereich für die meisten Betroffenen sicher ähnlich spürbar wie die Auferlegung von ‚echten‘ Bußgeldern. Dennoch kommt es jährlich in fast einer Million Fällen zu einer solchen Sanktionierung nach den §§ 31 ff. SGB II, was zumindest *prima facie* auf einen nur eingeschränkten Abschreckungseffekt hinweist. Fehlsteuerungen liegen allgemein gesprochen immer dann vor, wenn Sozialleistungen die mit ihnen verbundenen sozialpolitischen Wirkungen nicht oder nur in eingeschränkter Weise erreichen (können). Das zeigt sich z.B. bei der beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartnern in der Gesetzlichen Krankenversicherung, die gleichstellungspolitisch eindeutig negative Wirkungen hat und auch andere sozialpolitische Ziele verfehlt (Autor*innenkollektiv Gesamtevaluation 2014: 359 ff.).

Bereits angesprochen wurden die Rechtsangebote, von denen die Adressat*innen Gebrauch machen können, aber nicht müssen (vgl. Blankenburg 1984: 58 ff.). In der Forschung wurden einerseits die Barrieren der Rechtszugänglichkeit, gerade für sozial Schwächere, andererseits die Bedeutung des Rechtsbewusstseins (*legal consciousness*) und der zugrundeliegenden Sozialbeziehungen herausgearbeitet (umfassend Blankenburg 1980b; Blankenburg 1995). Hieraus lassen sich wichtige Aussagen über rechtspolitische Steuerungsmöglichkeiten bei Rechtsangeboten ableiten (Blankenburg 1980a: 132 ff.).

Eine nicht zu unterschätzende, aber in der Rechtssoziologie bisweilen vernachlässigte Wirkungsweise ist die konstitutive oder ‚normierende‘ Funktion von Recht, mit dem „institutionelle Tatsachen“ in der sozialen Welt geschaffen werden, wie bestimmte Behörden und Einrichtungen, Schulen und Universitäten, juristische Personen, oder auch berufliche oder familienrechtliche Positionen wie Beamtin, Ehemann, Professorin etc. (vgl. Rottleuthner/Rottleuthner-Lutter 2010: 38 f.). Durch die rechtliche Normierung solcher Institutionen und Kategorien erschafft das Recht, spätestens in seinem Vollzug, einen wesentlichen Teil unserer Wirklichkeit.¹⁵ Das fordert eine (de)konstruktivistische Sichtweise auf das Recht geradezu heraus, zumal mit Normierungen immer auch Zwänge und Ausschlüsse einhergehen. Die sozial-konstruktive Wirkungsweise von Recht ist besonders von der feministischen Rechtswissenschaft thematisiert worden (etwa Schmidt 2011) und mit der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur dritten Geschlechtskategorie stärker in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 10. Oktober 2017 – 1 BvR 2019/16).

¹⁵ Das wird noch deutlicher, wenn man sich, wie die Rechtsethnologie, mit Blick auf andere Rechtskulturen von einem westlich geprägten etatistischen Rechtsbegriff löst und auch gesellschaftliche Normierungen wie Stammes- oder Gewohnheitsrechte einbezieht (dazu Benda-Beckmann/Benda-Beckmann 2007).

8. Rechtlich-normative Implikationen der Wirkungsforschung

Zwischen rechtlicher Geltung und tatsächlicher Wirksamkeit einer Rechtsnorm ist klarerweise zu unterscheiden; die faktische Unwirksamkeit mindert den rechtlichen Geltungsanspruch zunächst nicht (vgl. Röhl 1987: 265). Auch schuldet der Gesetzgeber grundsätzlich keine in jeder Hinsicht *optimale* Gesetzgebung (Schuppert 2011: 29 f.). Dennoch verleiht im Rechtsstaat die rationale Zwecksetzung „den Gesetzen (faktisch und rechtlich) den entscheidenden Geltungsanspruch“ (Schultze-Fielitz 1988: 458). Dabei ist die Wirkungsfrage vom Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Apotheken-Urteil von 1958 (BVerfGE 7, 377) zu einem verfassungsrechtlichen Prinzip erhoben worden. Indem das Gericht im Rahmen der *Verhältnismäßigkeit* prüft, ob die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele eines Gesetzes von diesem auch tatsächlich gefördert werden und in einem erforderlichen und angemessenen Verhältnis zum damit verbundenen Grundrechtseingriff stehen, verweist es unmittelbar auf Prognosen über die Wirkung staatlicher Rechtsetzung (Wrase 2012: 328 f.). Die Apotheken-Entscheidung ist dabei geradezu ein Paradebeispiel für die Rechtswirkungsforschung: So verwarf das Gericht die Gefahrenprognose des Bayrischen Gesetzgebers, eine Niederlassungsfreiheit für Apotheker würde zu ungewünschten örtlichen Konzentrationen und Konkurrenzkampf sowie negativen Auswirkungen auf die Medikamentenversorgung führen, als nicht überzeugend. Es setzte sich dabei sehr gründlich mit empirischen Daten über das Apothekenwesen, den Tablettenverbrauch sowie die Entwicklung in anderen Staaten, die keine Niederlassungsbegrenzung kannten, auseinander (dazu Philippi 1971: 57 ff.).

Seither durchzieht die Prüfung von sozialen Folgeerwägungen die gesamte Grundrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts (vgl. Grimm 1982). Exemplarisch sei auf die Entscheidungen zum Sorgerecht bei nicht verheirateten Eltern hingewiesen. So hielt das Verfassungsgericht die regelmäßig alleinige Zuweisung des Sorgerechts zur Mutter in seiner Entscheidung von 2003 für noch verfassungsgemäß, da der Gesetzgeber davon ausgehen durfte, dass eine gegen

den Willen der Mutter erzwungene gemeinsame Sorge regelmäßig mit erheblichen Nachteilen für das Kind verbunden sei. Gleichzeitig erteilte das Gericht dem Gesetzgeber den Auftrag, die tatsächliche Entwicklung zu beobachten und seine Wirklichkeitsannahme empirisch zu überprüfen (BVerfGE 107, 150, 173 ff.). Als verschiedene, auch international vergleichende Studien zu dem Ergebnis kamen, dass diese Annahme empirisch nicht haltbar war, wurde das Gesetz in einer Entscheidung 2010 für verfassungswidrig erklärt (BVerfGE 127, 132; ausf. Wrase 2016: 385 ff.).

Gerade dort, wo der Gesetzgeber grundrechtsrelevante Entscheidungen auf empirisch unsicherer Grundlage trifft, ist er verfassungsrechtlich zur Beobachtung und ggf. zur Korrektur verpflichtet. Insofern begründen die Beobachtungspflichten die verfassungsrechtliche Notwendigkeit der Gesetzesevaluation im grundrechtssensiblen Bereich. Auf der Grundlage neuen empirischen Wirkungswissens kann dann auch eine Neubewertung im Rahmen einer juristisch-normativen Evaluation erforderlich werden (vgl. Kötter 2015: 74 ff.).¹⁶ Das ist für die Gesetzgebung zu den Bedarfssätzen im Grundsicherungsrecht eingehend thematisiert worden: Hier hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber ausdrücklich verpflichtet, „alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren zu bemessen“ und hat sich vorbehalten, dieses auf Schlüssigkeit nachzuprüfen (BVerfGE 125, 175 – 3. Leitsatz; BVerfGE 137, 34). Damit hat das Gericht die Rationalisierungs- und Begründungsanforderungen für die Gesetzgebung in diesem sozialpolitisch wichtigen Bereich nochmal erhöht.

¹⁶ Auf den Fall einer vom Gesetzgeber in Kauf genommenen (weitgehenden) faktischen Unwirksamkeit eines Gesetzes hat im Anschluss an die Spekulationssteuerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 110, 94) Brun-Otto Bryde (1993) hingewiesen: Symbolisches, d.h. auf Ineffektivität angelegtes Recht ist in jedem Fall verfassungswidrig.

9. Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass nicht nur aus administrativ-politischer Perspektive ein hohes Interesse an Rechtswirkungsforschung besteht. Die unterschiedlichen Wirkungsweisen von Recht systematisch zu erfassen und dafür sowohl theoretische als auch methodische Instrumentarien zu entwickeln, kann und sollte Aufgabe einer Rechtswirkungsforschung als Grundlagenforschung sein. Davon würde nicht zuletzt auch die angewandte Forschung im Rahmen von GFA und Gesetzesevaluation profitieren, die wiederum interessante Einsichten für die Grundlagenforschung liefern könnte. Beides müsste also stärker miteinander verzahnt werden. Dafür sind eine bessere interdisziplinäre Zusammenarbeit und eine institutionelle Stärkung der rechtssoziologischen Wirkungsforschung notwendig.

Literatur

- Aaken, Anne van (2001): „Rational Choice“ in der Rechtswissenschaft. Zum Stellenwert der ökonomischen Theorie im Recht, Frankfurt.
- Agentur für Arbeit (2017): Statistik – Sanktionen (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2007), abrufbar unter <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/iiia7/zr-sanktionen/zr-sanktionen-d-0-xlsm.xlsm> (letzter Zugriff am 1.8.2018).
- Allio, Lorenzo (2010): Regulatory Impact Analysis (RIA) in OECD countries, in: Stephan Hensel/Martin Führ/Joachim Lange (Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Baden-Baden, 211-224.
- Aubert, Vilhelm (1967): Einige soziale Funktionen der Gesetzgebung, in: Ernst E. Hirsch/Manfred Rehbinder (Hrsg.), Studien und Materialien zur Rechtssoziologie, 284-309.
- Autor*innenkollektiv (2014): Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland. Endbericht, Prognos AG, Berlin.
- Autor*innenkollektiv (2016): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Schlussbericht, Göttingen/Nürnberg.
- Baer, Susanne (2011): Komplizierte Effekte. Zur Wirkung von Recht, in: Matthias Mahlmann (Hrsg.), Gesellschaft und Gerechtigkeit. Festschrift für Hubert Rottleuthner, Baden-Baden, 243-262.
- Baer, Susanne (2016): Rechtssoziologie. Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung, Baden-Baden, 3. Aufl. 2016.
- Baethge-Kinsky, Volker/Bartelheimer, Peter/Wagner, Alexandra (2010): Die "Hartz-Gesetze", ihre wissenschaftliche Evaluation und deren Verarbeitung: Schlussbericht des Transferprojekts "Monitor Arbeitsmarktpolitik". Abschlussbericht, Göttingen/Berlin.
- Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (2007): Gesellschaftliche Wirkung von Recht. Rechtsethnologische Perspektiven, Berlin.
- Blankenburg, Erhard (1977): Über die Unwirksamkeit von Gesetzen, ARSP (Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie) 63, 31-57.
- Blankenburg, Erhard (1980a): Die Implementation von Recht als Programm, in Renate Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme – Empirische Forschungsberichte, 1. Aufl., Königstein, 127-137.
- Blankenburg, Erhard (1980b): Mobilisierung von Recht, ZfRSoz 1, 33-64.
- Blankenburg, Erhard (1984) Rechtssoziologie und Rechtswirksamkeitsforschung – Warum es so schwierig ist, die Wirksamkeit von Gesetzen zu erforschen, in:

- Konstanze Plett/Klaus A. Ziegert (Hrsg.), Empirische Rechtsforschung zwischen Wissenschaft und Politik, Tübingen, 45-68.
- Blankenburg, Erhard (1995) Mobilisierung des Rechts, Heidelberg.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2. Aufl. Wiesbaden.
- Boulanger, Christian et al. (2008): Wie wirkt Recht? : Interdisziplinäre Rechtsforschung zwischen Rechtswirklichkeit, Rechtsanalyse und Rechtsgestaltung; Tagungsband und Abstracts des Ersten Kongress der Deutschsprachigen Rechtssoziologie-Vereinigungen, Luzern, 4. - 6. September 2008, Beckenried (Schweiz).
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz (2000): Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz (2001): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), Baden-Baden.
- Brady, David (2009): Rich Democracies, Poor People. How Politics Explain Poverty, Oxford University Press.
- Brandt, Edmund (1999): Vergleich zwischen Zielsetzungen des Gesetzgebers und den tatsächlichen Wirkungen des Gesetzes, in: Hagen Hof/Gertrude Lübbecke-Wolff (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht I, Baden-Baden, 23-34.
- Bryde, Brun-Otto (1993): Die Effektivität von Recht als Rechtsproblem, in: Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft zu Berlin Heft 135, Berlin/New York.
- Bryde, Brun-Otto (2000): Juristensoziologie, in: Horst Dreier (Hg.), Rechtssoziologie am Ende des 20. Jahrhunderts, Tübingen, 137-155.
- Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter (1997): Einführung in die Politikevaluation, Basel und Frankfurt am Main.
- Cottier, Michelle/Estermann, Josef/Wrase, Michael (Hrsg., 2010): Wie wirkt Recht? Ausgewählte Beiträge Beiträge zum ersten gemeinsamen Kongress der deutschsprachigen Rechtssoziologie-Vereinigungen, Baden-Baden.
- Edelman, Lauren B./Talesh, Shaubin A. (2011): To comply or not to comply – that isn't the question: how organizations construct the meaning of compliance, in: Christine Parker/Vibeke Lehmann Nielsen, Explaining Compliance. Business Responses to Regulation, Cheltenham, UK, 103-122.
- Englerth, Markus (2010): § 7 – Verhaltensökonomie, in: Emmanuel V. Towfigh/Niels Petersen (Hrsg.), Ökonomische Methoden im Recht, Tübingen, 165-199.
- Esser, Hartmut (1993): Soziologie. Allgemeine Grundlagen, Frankfurt/Main.

- Estermann, Josef (Hrsg., 2009): Interdisziplinäre Rechtsforschung zwischen Rechtswirklichkeit, Rechtsanalyse und Rechtsgestaltung. Beiträge zum Kongress „Wie wirkt Recht?“, Luzern 2008, Beckenried (Schweiz).
- Friedman, Lawrence M. (2016): Impact. How Law Affects Behaviour, Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts/London.
- Führ, Martin (2010): Qualitätsstandards in der Gesetzesfolgenabschätzung, in: Stephan Hensel/Martin Führ/Joachim Lange (Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Baden-Baden, 17-31.
- Galanter, Marc (1974): Why the “Haves” Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change, Law and Society Review 9: 95-159.
- Giese, Reinhard/Runde, Peter (1999): Wirkungsmodell für die empirische Bestimmung von Gesetzeswirkungen – Modellansatz und Anwendung im Rahmen einer Wirkungsanalyse zur Pflegeversicherung, ZfRSoz 20, 14-54.
- Grimm, Dieter (1982): Grundrechte und soziale Wirklichkeit – Zum Problem eines interdisziplinären Grundrechtsverständnisses, in: Winfried Hassemer/Wolfgang Hoffmann-Riem/ Jutta Limbach (Hrsg.) Grundrechte und soziale Wirklichkeit, Baden-Baden, 39-76.
- Gusy, Christoph (1999): Was bewirken Gesetze? Zusammenfassende Thesen, in: Hagen Hof/Gertraude Lübke-Wolff (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht I, Baden-Baden, 645- 658
- Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut (Hg., 1984): Handbuch zur Evaluierungsforschung Bd. 1, Opladen.
- Heyer, Gerd (2006): Zielsetzung und Struktur der „Hartz-Evaluation“, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung (ZAF) 2006, 467-476.
- Hill, Hermann / Hof, Hagen (Hrsg., 2000): Wirkungsforschung zum Recht II – Verwaltung als Adressat und Akteur, Baden-Baden.
- Hof, Hagen / Lübke-Wolff, Gertrude (Hrsg., 1999): Wirkungsforschung zum Recht I – Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen, Baden-Baden.
- Hof, Hagen/Schulte, Martin (Hrsg., 2001): Wirkungsforschung zum Recht III – Folgen von Gerichtsentscheidungen, Baden-Baden.
- Hoffmann-Riem (2016): Innovation und Recht – Recht und Innovation. Recht im Ensemble seiner Kontexte, Tübingen.
- Höland, Armin (1989): Vom Machen und Messen von Gesetzen – Erkenntnisse aus der Forschungspraxis zur Reichweite der Gesetzesevaluation, ZfRSoz 10, 202-221.
- Karpen, Ulrich (2008): Gesetzgebungslehre – neu evaluiert. Logistics – freshly evaluated, 2. Aufl. Baden-Baden.

- Karpen, Ulrich/Hof, Hagen (Hrsg., 2003): Wirkungsforschung zum Recht IV – Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen, Baden-Baden.
- Klink, Bart van (2016): Symbolic Legislation: An Essentially Political Concept, in: Bart van Klink/ Britta van Beers/Lonneke Poort (Hrsg.), Symbolic Legislation Theory and New Developments in Biolaw, Dordrecht, 19-35.
- Klose, Alexander (2010): Wie wirkt Antidiskriminierungsrecht?, in: Michelle Cottier/Josef Estermann/Michael Wrase (Hrsg.), Wie wirkt Recht?, Baden-Baden, 347-367.
- Kocher, Eva (2017): Rechtssoziologie: Das Recht der Gesellschaft und die Gesellschaft des Rechts, Rechtswissenschaft (RW) 2017, 153-180.
- Kötter, Matthias (2015): Von den Daten zur Empfehlung: Folgerungen aus der wirkungsbezogenen und der juristisch-normativen Evaluierung von Sicherheitsgesetzen, in: Gusy, Christoph (Hrsg.), Evaluation von Sicherheitsgesetzen, Wiesbaden, 59-84.
- Lübbe-Wolff, Gertrude (1999) Schluß-Folgerungen zur Rechtswirkungsforschung, in: Hagen Hof/Gertraude Lübbe-Wolff (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht I, Baden-Baden, 645- 658.
- Mayntz, Renate (1980): Einleitung – Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, in: dies. (Hrsg.) Implementation politischer Programme –Empirische Forschungsberichte, Königstein, 1-17.
- Mayntz, Renate (1983): Implementation von regulativer Politik, in: dies. (Hrsg.) Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung, Wiesbaden, 50-74.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (2005): Politische Steuerung – Heute?, Zeitschrift für Soziologie 34, 236-243.
- Mirschberger, Michael/Willwacher, Hanna (2017): Gesetzesevaluation in Theorie und Praxis – Tagungsbericht zur Veranstaltung des Instituts für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation, DÖV 2017, 423-425.
- Newig, Jens (2010): Symbolische Gesetzgebung zwischen Machtausübung und gesellschaftlicher Selbsttäuschung, in: Michelle Cottier/Josef Estermann/Michael Wrase (Hrsg.), Wie wirkt Recht?, Baden-Baden, 301-322.
- Nikolai, Rita/Helbig, Marcel/Wrase, Michael (2017): Privatschulen und die soziale Frage. Wirkung rechtlicher Vorgaben zum Sonderungsverbot in den Bundesländern, in: Leviathan 45, 357-380.
- Opp, Karl-Dieter (1973): Soziologie im Recht, Reinbeck.
- Philippi, Klaus Jürgen (1971): Tatsachenfeststellungen des Bundesverfassungsgerichts, Saarbrücken.

- Raasch, Sibylle/Rastetter, Daniela (2013): Das AGG auf dem Prüfstand, in: Dorothea Alewell (Hrsg.), Rechtstatsachen und Rechtswirkungen im Arbeits- und Sozialrecht, München/Mering, 78-104.
- Raiser, Thomas (2011): Rezension Michelle Cottier/Josef Estermann/Michael Wrase (Hrsg.), Wie wirkt Recht? Ausgewählte Beiträge zum ersten gemeinsamen Kongress der deutschsprachigen Rechtssoziologie-Vereinigungen, ZfRSoz 32, 167-172.
- Rehbinder, Manfred (2014): Rechtssoziologie, 8. Aufl. München.
- Röhl, Klaus F. (1987): Rechtssoziologie. Ein Lehrbuch, Köln u.a.
- Röhl, Klaus F. (1999): Rechtssoziologische Befunde zum Versagen von Gesetzen, in: Hagen Hof/Gertrude Lübke-Wolff (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht I, Baden-Baden: 413-437.
- Röhl, Klaus F. (2017a): Abfall aus der Rechtswirkungsforschung: Zur Verselbstständigung der Evaluationsforschung und ihrer neuen Konkurrenz, abrufbar unter <http://www.rsozblog.de/abfall-aus-der-rechtswirkungsforschung-zur-verselbstaendigung-der-evaluationsforschung-und-ihrer-neuen-konkurrenz> (letzter Zugriff am 1.8.2018).
- Röhl, Klaus F. (2017b): Recht hat (keine) Wirkung: Das negative Framing der Rechtswirkungsforschung, abrufbar unter <http://www.rsozblog.de/recht-hat-keine-wirkung-das-negative-framing-der-rechtswirkungsforschung> (letzter Zugriff am 1.8.2018).
- Rottleuthner, Hubert (1987): Einführung in die Rechtssoziologie, Darmstadt.
- Rottleuthner, Hubert/Rottleuthner-Lutter, Margret (2010): Recht und Kausalität, in: Michelle Cottier/Josef Estermann/Michael Wrase (Hrsg.), Wie wirkt Recht?, Baden-Baden, 17-41.
- Rottleuthner, Hubert/Mahlmann, Matthias (2011): Diskriminierung in Deutschland. Vermutungen und Fakten, Baden-Baden.
- Schäffer, Heinz (Hrsg., 2005): Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland, Wien 2005.
- Schmidt, Anja (2011): § 10 Geschlecht, Sexualität und Lebensweisen, in: Lena Flojanty/Ulrike Lembke (Hrsg.), 2. Aufl. 2011, 213-234.
- Schultze-Fielitz, Helmuth (1988): Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, Berlin.
- Schuppert, Gunnar Folke (1990): Grenzen und Alternativen von Steuerung durch Recht, in: Dieter Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Recht, Baden-Baden 218-251.
- Schuppert, Gunnar Folke (2011): Governance und Rechtssetzung, Baden-Baden.

- Sicko, Corinna (2011a): Erfüllen Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzesevaluation die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das innere Gesetzgebungsverfahren? Überlegungen anlässlich des „Hartz-IV-Regelsatz-Urteils“, ZfRSoz 31, 27-42.
- Sicko, Corinna (2011b): Gesetzesfolgenabschätzung und -evaluation: Ein Beitrag zum besseren Umgang mit dem Risikofaktor Recht, in: Debus, Alfred et al. (Hrsg.), Risiko im Recht – Recht im Risiko, Baden-Baden, 199-223.
- Stockmann, Reinhard (2007): Einführung in die Evaluation, in: ders. (Hrsg.), Handbuch zur Evaluation. Eine praktische Handlungsanleitung, Münster u.a., 24-70.
- Stockmann, Reinhard/Meyer, Wolfgang (2014): Evaluation. Eine Einführung, Opladen/Toronto.
- Teubner, Gunther (1988): Gesellschaftsordnung und Gesetzgebungslärm. Auto-poietische Geschlossenheit als Problem für die Rechtssetzung, in: Dieter Grimm/Werner Maihofer (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie Bd. 13, Opladen, 45-65.
- Veit, Sylvia (2014): Evidenzbasierte Politik durch Gesetzesfolgenabschätzung? Erfahrungen aus Deutschland und Schweden, in: Jan Ziekow (Hrsg.), Bewerten und Bewertet-Werden. Wirkungskontrolle und Leistungssicherung in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden, 37-56.
- Veit, Sylvia/Heindl, Markus (2013): Politikberatung im Spannungsfeld zwischen Unabhängigkeit und Relevanz: Der Nationale Normenkontrollrat, Zeitschrift für Politikberatung (ZPB) 6, 111-124.
- Willke, Helmut (1984): Gesellschaftssteuerung, in: Manfred Glagow (Hrsg.), Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität, Bielefeld, 29-53.
- Wollmann, Hellmut (2014): Die Untersuchung der (Nicht-)Verwendung von Evaluationsergebnissen in Politik und Verwaltung, in: Sabine Kropp/Sabine Kuhlmann (Hrsg.), Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung, dms Sonderheft 1, Opladen, 87-102.
- Wrase, Michael (2006): Rechtssoziologie und Law and Society – Die deutsche Rechtssoziologie zwischen Krise und Neuaufbruch, ZfRSoz 27, 289-312.
- Wrase, Michael (2012): Wie wirkt Recht? Beiträge der Wirkungsforschung zu Rechtsgestaltung und Rechtskritik, in: Hagen Hof/Peter Götz von Olenhusen (Hrsg.), Rechtsgestaltung – Rechtskritik – Konkurrenz von Rechtsordnungen ..., Baden-Baden, 324-333.
- Wrase, Michael (2013): Wie wirkt Recht? Überlegungen zur Rechtswirkungsforschung unter den Bedingungen konsolidierter und begrenzter Staatlichkeit, SFB 700-Governance Working Paper Series Nr. 57, Berlin.

Wrase, Michael (2016): Zwischen Norm und sozialer Wirklichkeit. Zur Methode und Dogmatik der Konkretisierung materialer Grundrechtsgehalte, Berlin.

Ziekow, Jan/Debus, Alfred G./Piesker, Axel (2013): Die Planung und Durchführung von Gesetzesevaluationen. Ein Leitfaden unter besonderer Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Eingriffe, Baden-Baden.

Discussion Papers der Projektgruppe der Präsidentin 2018

Marcel Helbig und Stefanie Jähnen

P 2018-001

Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten

Marcel Helbig und Ulrike Mehnert

P 2018-002

Der Nutzen externer Intervention in der Grundschule – Die exemplarische Evaluation eines Stiftungsprogramms

Sandra Reuse

P 2018-003

Warum fallen manche Adressatengruppen durch das Wahrnehmungsraster von Politik und Verwaltung?

Stefan Stuth, Brigitte Schels, Markus Promberger, Kerstin Jahn, Jutta Allmendinger

P 2018-004

Prekarität in Deutschland?!